

УДК 342.951

DOI https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-2-50-59

**К. А. Гутченко**, аспірант  
Університету митної справи та фінансів,  
юрист компанії «TraderEvolution»

### АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА: ДІЄВІСТЬ ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ НОВОГО ЗАКОНУ

Статтю присвячено розгляду сутності поняття «адміністративна процедура» та його відображення в законопроекті «Про адміністративну процедуру». Виявлено та проаналізовано основні недоліки вищезазначеного законопроекту. Запропоновані власні підходи до розгляду поняття «адміністративна процедура».

Ключові слова: адміністративна процедура; проект закону «Про адміністративну процедуру»; публічно-адміністративна діяльність; адміністративний процес; адміністративне провадження.

#### **K. A. Gutchenko. Administrative procedure: activity of the main provisions of the new law**

The institution of administrative procedure on the territory of Ukraine is rather contradictory and ambiguous, therefore, before considering the ways of its definition in legal acts and scientific literature, it is necessary to find out the etymology of the word “procedure” that was made in this work. The research is devoted to the consideration of the essence of the concept of “administrative procedure” and its reflection in the draft law “Administrative Procedure”.

The main disadvantages of the above-mentioned draft law were revealed and analyzed. Proposed own approaches to the consideration of the concept of “administrative procedure”.

During the study, were made certain conclusions in difference of administrative procedure’s mechanism in Ukraine and other countries.

There were found different mistakes in awareness of administrative procedure. The mistake was detected among scientists – the identification or substitution of the concepts: “administrative procedure”, “administrative process”, “administrative proceedings”. The same error is available to the legislator and illustrated in Article 2 of the Draft, where “the administrative procedure is <...> administrative procedure <...>”, and “administrative proceedings are a set of procedural actions <...>”. It has been proved through the historical and etymological approaches that the concept of “administrative procedure” can not be identified with either the term “administrative process” or “administrative proceedings”.

Also there are numerous unnecessary repetitions in the draft of the law “Administrative procedure” from the law “Appeals of citizens’ and procedural provisions from The Code of Administrative Justice. All results and conclusions could be used in scientific, educational works.

Key words: administrative procedure; draft law “administrative procedure”; public administrative activity; administrative process; administrative proceedings.

**Постановка проблеми.** Актуальність даної теми обумовлена розробкою та поданням на розгляд до Верховної Ради проекту Закону України «Про адміністративну процедуру». Досвід розробки та існування подібного нормативно-правового акту є новим для України, тому існує необхідність у з’ясуванні та вивченні сутності поняття адміністративна процедура.

Дослідження даної тематики допоможе при розв’язанні численних питань, які можуть виникнути серед нормотворців. Крім того, дане питання є досить дискусійним серед науковців, тому актуальність полягає ще і в тому, аби з’ясувати та розв’язати основні проблеми праворозуміння інституту адміністративної процедури і як наслідок його правозастосування.

© К. А. Гутченко, 2019

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню розкриття сутності та змісту поняття «адміністративна процедура» присвячували свої роботи багато науковців: Т.О. Коломоєць, Н.В. Галіцина, Н.Г. Саліщева, А.П. Ключниченко, Ю.Д. Кунєв, З.Ю. Кунєва, Н.М. Углик, А.В. Філатова, О.В. Кузьменко, В.Б. Авер'янов та інші.

У науковій літературі існує багато робіт, які присвячені визначенню сутності та змісту понять «адміністративна процедура». Переважна їх частина ототожнює поняття «адміністративна процедура», «адміністративний процес», «адміністративне провадження» або розкриває сутність одного поняття через інше. Дуже незначна кількість науковців визначає ці поняття окремими інститутами та досліджує їх сутність через етимологічний зміст та міжнародну практику їх застосування.

**Мета статті** – з'ясування сутності поняття «адміністративна процедура» та його правозастосування.

**Ключові слова:** «адміністративна процедура», «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «процедура», «формальності».

**Виклад основного матеріалу.** Досить суперечливим і неоднозначним є інститут адміністративної процедури на території України, тому перш ніж розглядати способи його визначення в нормативно-правових актах та науковій літературі, необхідно з'ясувати етимологію слова «процедура». «Саме поняття «процедура» походить від французького «procedure» та латинського «procedo», що означає прохажу або просуваю» [1, с. 5].

Поява такого поняття як «адміністративна процедура» дуже тісно пов'язана з виникненням терміну «адміністративний процес», адже спочатку виникло право на оскарження рішень органів судової влади, а вже потім це призвело до розвитку гілки процесуального права – адміністративного процесу. Історично, спочатку було сформовано право на судовий захист людини від рішень адміністрації, а вже на основі розроблених судами принципів бере свій початок закріплення норм адміністративної процедури.

Слід погодитись з В.П. Тимошуком, котрий вважає, що: «<...> виникнення та закріплення положень «адміністративної процедури» у всьому світі відрізняється, з огляду на історичну передумову викладено вище. Але все ж таки більша частина країн обрала шлях систематизації норм адміністративної процедури у єдиний нормативно-правовий акт.

Перші кодифіковані законодавчі акти, стосовно адміністративної процедури, були прийняті в Австралії (1925 р.), Польщі та Чехословаччині (1928 р.), Югославії (1930 р.). У 1946 р. в США було прийнято закон про адміністративну процедуру, в Угорщині – у 1957 р., в Іспанії – у 1958 р. Після Другої світової війни, у зв'язку зі зміною влади, у Югославії (1956 р.) та Польщі (1960 р.) були прийняті нові закони про адміністративну процедуру. У ФРН (1976 р.), Болгарії (1979 р.), Данії (1985 р.), Італії (1990 р.), Португалії (1991 р.), Нідерландах (1992 р.), Японії (1994 р.) були прийняті кодифіковані законодавчі акти стосовно адміністративної процедури. Щодо країн пострадянського простору, кодифіковані нормативні акти щодо адміністративної процедури прийняли лише Грузія (1999 р.) та Казахстан (2000 р.)» [2, с. 14].

Проблема у розумінні та реалізації інституту «адміністративна процедура» полягає у тому, що вчені-адміністративісти, розглядають зміст поняття «адміністративна процедура» через поняття «адміністративний процес». Роботи більшості пострадянських вчених, які присвячені тематиці «адміністративна процедура» розпочинаються з розгляду адміністративного процесу. Наприклад, Галіцина Н.В. у своїй роботі виділяє юрисдикційний підхід (вузький зміст), де адміністративний процес – це провадження в справах про адміністративні правопорушення, управлінський підхід (широкий зміст), згідно з яким адміністративний процес – це вся сукупність адміністративних проваджень та судовий підхід, де адміністративний процес – це форма правосуддя, тобто адміністративне судочинство, а діяльність органів публічної

адміністрації взагалі носить не процесуальний, а процедурний характер (так звані адміністративні процедури)» [3, с. 165].

А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник вказують, що: «Адміністративний процес – правова категорія, яка трапляється виключно в межах діяльності спеціалізованого (адміністративного) суду» [4, с. 531].

А.В. Щерба визначає адміністративну процедуру «як врегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів місцевого самоврядування в межах повноважень, які визначені чинним законодавством, спрямовану на реалізацію норм адміністративно-матеріального права <...>» [5, с. 5]. Визначення адміністративної процедури, як діяльності зумовлює необхідність її порівняльного аналізу з адміністративним процесом, адміністративним провадженням. Саме в даному напрямку, відбувається помилкове ототожнення цих трьох термінів. Підтвердженнями цього твердження слугують роботи Т.О. Коломоєць, Н.В. Галіцина, Н.Г. Саліщева, А.П. Ключниченко.

Слід погодитись з думкою Кунева Ю.Д., який зазначив, що «даний підхід тлумачиться за аналогією з цивільним та кримінальним процесуальними законодавствами. Окреслюючи спільні ознаки, виокремлюють: «формальні правила, процесуальні права та обов'язки, а також процеси подання позовів, заперечень, доказів, винесення рішень, ухвал тощо» [6, с. 81]. Але необхідно пам'ятати, що при виділенні всіх вищевказаних елементів ми маємо справу з зовсім іншою діяльністю – адміністративною. Тому і сфера регулювання та ознаки будуть відрізнятися. Тому, для визначення поняття «адміністративна процедура», яка за своєю природою є одним зі способів реалізації адміністративної діяльності, слід з'ясувати, що таке «адміністративна діяльність».

Щодо напрямів та характеристик адміністративної діяльності, необхідно зазначити, що наразі в Україні відсутній єдиний унормований, кодифікований акт, який чітко б визначав повноваження уповноважених органів, результат адміністративної діяльності (продукт) та встановлення порядку створення даного продукту. Різновиди такої діяльності були подані, чи не в найвдалішому з точки зору правової регламентації – Адміністративному кодексі УСРР 1927 р. У даному Кодексі детально визначено різновиди адміністративної діяльності, зокрема:

- діяльність з видання підзаконних актів;
- діяльність з заходів адміністративного примусу;
- діяльність з нагляду адміністративними органами тощо [7].

«Характерною особливістю цього кодексу є те, що основи системи адміністративного законодавства побудовані логічно і є чітко структурованими – значна частина правового масиву його норм складалася з правових основ адміністративної діяльності тактичного та оперативного рівнів механізму правового управління (за І.Я. Дюрягіним)» [8].

У своїй монографії, Кунева З.Ю. виокремлює наступні різновиди адміністративної діяльності:

«1. Діяльності органів публічної влади й інших суб'єктів, які взаємодіють з ними або підпадають під регулювання їх діяльності адміністративно-правовими нормами щодо організації діяльності об'єктів сфери зовнішньої взаємодії (вплив: переконання і примус; послуги, координація, надання дозволів, захист, охорона тощо) або зовнішня адміністративно-правова діяльність.

Загалом кооперована діяльність суб'єктів правової взаємодії у сфері адміністративно-правового регулювання отримала назву публічно-адміністративна діяльність.

2. Діяльність органу публічної влади щодо організації діяльності внутрішньосистемних об'єктів, або внутрішня адміністративно-правова діяльність. Щодо органів публічної влади цю діяльність розкривають через:

а) внутрішню адміністративну діяльність з виконання зовнішньо спрямованих завдань органу:

- діяльність зі здійснення правоохоронних функцій: пошуку випадків порушенням законодавства, попередження, запобігання правопорушення тощо;
- діяльність з контролю забезпечення публічно-адміністративної діяльності (докази та доказування) щодо повноти виконання та відповідності складу умов реалізації зобов'язань сторін взаємодії;
- діяльність з формування доказової бази щодо порушення норм законодавства;
- діяльність з нагляду за певними сферами суспільної діяльності;

б) внутрішню діяльність адміністрації із забезпечення виконання зовнішніх завдань органу:

- діяльність з організаційного забезпечення реалізації регуляторної функції – функціонування адміністративного бар'єра на шляху реалізації законного права та приватного інтересу;
- діяльність з організаційного забезпечення реалізації правоохоронних функцій;
- діяльність з розвитку – проектну або інноваційну щодо визначених вище діяльностей та формування нових знань (теорії) про них.

Розглядаючи важливість складових адміністративної діяльності відзначимо, що публічно-адміністративну діяльність потрібно вважати основною або визначальною складовою адміністративної діяльності, а інші з перелічених – пов'язаними з нею або забезпечуючи ми» [9, с. 17-20].

Крім того, авторка виокремлює неюрисдикційну публічно-адміністративну діяльність, яка поділяється на такі:

«1) публічну (публічно-публічну) із взаємодії суб'єктів публічного права з питань організації неюрисдикційної діяльності: делегованого розпорядництва, прийняття нормативно-правових актів тощо;

2) публічно-приватну, безпосередньої взаємодії публічної адміністрації з суб'єктами, які здійснюють свою діяльність у сфері приватного права, та залежно від предмета взаємодії, закінчується прийняттям рішення й індивідуального правозастосовного акта або наданням соціальних послуг та здійсненням консультацій.

Юрисдикційна публічно-адміністративна діяльність має характер публічної, спираючись на сфери дії права та відносини, які ними врегульовуються та спрямована на здійснення органами публічної влади захисту права від та у разі його порушення, поділяється на такі:

1) безпосередньої взаємодії між органами уповноваженими здійснювати охорону права з особами яких це стосується з питань здійснення правоохоронних функцій держави з припинення, розслідування правопорушень, судового розгляду порушення права, застосування санкцій, застосування заходів адміністративного впливу тощо;

2) організації взаємодії з іншими суб'єктами з питань організації правоохоронної діяльності із захисту права від та у разі його порушення» [9, с. 21-22].

Повернувшись до судового підходу визначення поняття «адміністративна процедура» з огляду на вище запропоновану класифікацію можемо констатувати, що будь-який адміністративний судовий процес може розглядатись як зовнішньо-юрисдикційна, публічно-адміністративна діяльність органів державної влади з огляду на вище запропоновану класифікацію.

Виходячи з положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), зокрема пункту 5 частини 1 статті 4, де у визначенні поняття «ухвала» виокремлено поняття «процедура розгляду адміністративної справи»; статті 185, яка визначає порядок призначення врегулювання спору за участю судді та виокремлює процедуру врегулювання спору

за участю судді; частини 2 статті 241, яка визначає, що всі процедурні питання вирішуються судом шляхом постановлення ухвал [10], можна стверджувати про існування адміністративної процедури в судовій сфері, що відповідає судовому підходу, але повністю не обмежується нею. Доцільніше сказати про існування адміністративної процедури у сфері судочинства України.

Таким чином, погоджуючись з думкою З.Ю. Кунєвої та Ю.Д. Кунєва можемо констатувати, що публічно-адміністративна діяльність – це встановлений законодавством формальний шлях правової взаємодії двох суб'єктів, які виконують власні зобов'язання, які спрямовані на розгляд і забезпечення приватних та державних інтересів шляхом прийняття адміністративних актів у сфері публічного управління. З огляду на вищезазначене, виокремлюють певні різновиди публічно-адміністративної діяльності, які мають тільки назву (митна, прикордонна, податкова, реєстраційна, ліцензійна процедура).

Отже, власне це і є істотною помилкою при зведенні адміністративної процедури лише до судового розгляду справи.

Також необхідно розглянути й інший підхід до визначення поняття «адміністративної процедури». Існує підхід співвідношення понять, а не отождолення «процедура», «процес», «провадження». Так, Н.М. Углик вважає адміністративну процедуру складовою адміністративного процесу [11, с. 228].

А.В. Філатова вважає, що юридичний процес і юридична процедура, а з аналогією й адміністративний процес та адміністративна процедура співвідносяться як зміст і форма [12, с. 9].

О.В. Кузьменко робить висновок, що «адміністративний процес варто розглядати як діяльність суб'єктів права зі здійснення правової регламентації суспільних відносин і реалізації права, а адміністративну процедуру – як формалізований бік такої діяльності. Процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності становлять юридичний процес» [13, с. 15].

Професор В.Б. Авер'янов вважає, що «адміністративний процес є збірним поняттям, певною науковою абстракцією, яка не має власного матеріального наповнення. Реально існують виключно конкретні адміністративні процеси, що охоплюють той чи інший обсяг адміністративних проваджень. Самі ж адміністративні провадження складаються із множини послідовно здійснюваних дій, які у вітчизняній науці усталено називають процедурами» [14, с. 10].

Саме тут необхідно зазначити, що поняття «процедура», «процес» та «провадження» є окремими категоріями та погодитись з думкою Ю.Д. Кунєв та Л.Р. Баязітов, котрі у своїй роботі «Адміністративна процедура: загальна проблематизація праворозуміння та правозастосування» зауважили, що «Процес пов'язаний з правилами та положеннями, що регулюють управлінську діяльність органу, а провадження передбачає діяльність державних органів з питань конкретного випадку.

Відповідно адміністративне провадження може бути поділено таким чином:

- 1) законодавча діяльність (наприклад, центральні або місцеві державні підзаконні акти та статути);
- 2) адміністративно-процесуальна обробка пропозицій, заяв, клопотань, скарг громадянами;
- 3) спори між державними підприємствами та між ними та кооперативами й установами відповідно до правил або арбітражу;
- 4) справи, які пов'язані з державними органами та конфлікти, що виникають між ними;
- 5) вимоги та зустрічні вимоги між органами державної влади та державними підприємствами;
- 6) образи осіб на дії державної влади, державних службовців і організацій» [6, с. 81-82].

Для кращого праворозуміння певного терміну та використання його на практиці необхідне його законодавче закріплення. Тим паче, коли даний термін широко використовується на практиці в іноземних країнах та є загальноприйнятим.

Актуальність та необхідність у законодавчому закріпленні поняття «адміністративна процедура» підтверджується численним його використанням у нормативно-правових актах України. Так, наприклад, ми можемо зустріти словосполучення «процедура закупівлі» у пункті 11 статті 7<sup>1</sup> Закону України «Про публічні закупівлі» [15], «процедура внутрішнього контролю» – пункт 4 статті 6 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» в контексті розробки та впровадження процедури внутрішнього контролю, управління ризиками, а також інформаційних технологій у фінансовій сфері [16]. Словосполучення «судові процедури» неодноразово можемо зустріти у Законі України «Про судоустрій та статус суддів» (частина 2 статті 1; частина 1 статті 5). Крім того, частина 1 статті 81 вищезазначеного закону визначає, що спеціальною процедурою призначення на посаду судді вишого спеціалізованого суду або Верховного Суду для цілей цього Закону вважається процедура призначення на посаду судді відповідного суду осіб, які відповідають одній із вимог, які визначені частиною першою чи другою статті 33, частиною першою статті 38 цього Закону відповідно [17]. Пунктом 21 частини 1 статті 4 Митного кодексу України визначено, що *митна процедура – зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей та порядок їх виконання* [18].

Спроби у нормативному визначенні поняття «адміністративна процедура» були здійснені у проекті Адміністративно-процедурного кодексу (далі – Кодекс). У пункті 1 частини 1 статті 2 було зазначено, що *адміністративна процедура – визначений законодавством порядок адміністративного провадження, а адміністративне провадження – сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням* [19]. Проект даного Кодексу було знято з розгляду 12 грудня 2012 р. Надані визначення не розкривають сутності понять, ані першого, ані другого. Утворюється замкнене коло, де «адміністративна процедура – це *порядок адміністративного провадження* <...>», а «адміністративне провадження – це *сукупність процедурних дій* <...>».

Друга спроба визначення поняття «адміністративна процедура» здійснена вже у Проекті Закону «Про адміністративну процедуру» (далі – Законопроект), який було подано до Верховної Ради 28 грудня 2018 р. Проте і тут визначення адміністративної процедури повністю аналогічне визначенню наданому у Кодексі, додаючи лише закінчення «і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта» [20]. Ось тут цікавий момент, по-перше, це які такі «необхідні випадки» і по-друге, чи не всі адміністративні акти необхідно виконувати, адже частиною 1 статті 94 даного Законопроекту визначено, що «Адміністративний акт є обов'язковим до виконання з дня набрання ним чинності».

Згідно абсолютно тотожних визначень наданих у Законопроекті та Проекті Кодексу, можемо зробити висновок, поняття «адміністративна процедура» розкривається через зміст поняття адміністративне провадження, що є доказом підміною понять.

Даний Законопроект має всього 9 Розділів: Розділ I «Загальні положення», Розділ II «Адміністративний орган, учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи», Розділ III «Дослідження обставин справи, докази, строки адміністративного провадження», Розділ IV «Адміністративне провадження», Розділ V «Адміністративний акт», Розділ VI «Адміністративне оскарження», Розділ VII «Відкликання або визнання недійсним адміністративного акту», Розділ IX «Прикінцеві та перехідні положення».

Положення Законопроекту [20]	Аналогічні положення в адміністративному законодавстві	Висновки
1	2	3
<p>Стаття 4. Загальні принципи адміністративної процедури</p> <p>Розділ II. Адміністративний орган, учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи</p> <p>Стаття 21. Компетенція адміністративного органу</p> <p>Стаття 22. Повноваження адміністративного органу</p> <p>Стаття 23. Посадова особа адміністративного органу</p> <p>Стаття 24. Відвід посадової особи адміністративного органу</p> <p>Стаття 25. Процедура відводу посадової особи</p> <p>Стаття 26. Правонаступництво адміністративного органу</p> <p>Глава 2. Учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи</p> <p>Стаття 27. Правосуб'єктність особи в адміністративному провадженні</p> <p>Стаття 29. Права та обов'язки особи</p> <p>Стаття 30. Представництво інтересів особи в адміністративному провадженні</p> <p>Стаття 31. Особи, які сприяють розгляду справи</p> <p>Стаття 32. Свідок</p> <p>Стаття 33. Експерт</p> <p>Стаття 34. Спеціаліст</p> <p>Стаття 35. Перекладач</p> <p>Стаття 36. Відвід особи, яка сприяє розгляду справи</p>	<p>Стаття 2. Завдання та основні засади адміністративного судочинства [10]</p> <p>Глава 3. Склад суду. Відводи</p> <p>Стаття 31. Визначення складу суду</p> <p>Стаття 32. Здійснення адміністративного судочинства суддею одноособово</p> <p>Стаття 33. Здійснення адміністративного судочинства колегією суддів</p> <p>Стаття 36. Підстави для відводу (самовідводу) судді</p> <p>Стаття 38. Підстави для відводу (самовідводу) секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста, перекладача</p> <p>Стаття 40. Порядок вирішення заявленого відводу та самовідводу</p> <p>Стаття 41. Наслідки відводу (самовідводу) судді</p> <p>Глава 4. Учасники судового процесу</p> <p>§ 1. Учасники справи</p> <p>Стаття 42. Склад учасників справи</p> <p>Стаття 43. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність</p> <p>Стаття 44. Права та обов'язки учасників справи</p> <p>Стаття 47. Процесуальні права та обов'язки сторін</p> <p>3. Інші учасники судового процесу</p> <p>Стаття 61. Особи, які є іншими учасниками судового процесу і так далі до статті 71 КАС України. [10]</p>	<p>Фактично принципи адміністративної діяльності викладені в КАС України, проте для їх деталізації доцільніше їх зорієнтувати у єдиному нормативно-правовому акті та назвати «принципи адміністративної діяльності».</p> <p>По-перше, неможливо не помітити аналогічні положення, які містяться в адміністративному процесуальному законодавстві. Питання щодо складу учасників визначені в КАС України. Права та обов'язки так само. Навіщо дублювання статей у не процесуальному законодавстві, які за своєю суттю та природою являються такими. Питання компетенції органу тощо, визначені в Положеннях та інших підзаконних нормах – правових актах. Відводи, порядок, підстави – визначені в КАС України. Правосуб'єктність та дієздатність, визначена в Законопроекті, посиляється на цивільне законодавство, хоча КАС України вже визначено дані поняття. Якщо законодавець в Законопроекті має на увазі, порядок розгляду питань віднесених до компетенції окремих адміністративних органів, дані питання мають регулюватись внутрішніми Положеннями та іншими підзаконними нормативно-правовими актами, які фактично будуть відповідати положенням Конституції, згідно зі статтею 8 Принципів верховенства права. Всі інші питання, щодо розгляду звернень та скарг – вже регулюються Законом України «Про звернення громадян».</p>

1	2	3
<p>Розділ III. Дослідження обставин справи, докази, строки адміністративного провадження</p> <p>Глава 1. Документування та повідомлення в адміністративному провадженні</p> <p>Глава 2. Докази та строки в адміністративному провадженні</p>	<p>Глава 5. Докази та доказування</p> <p>Глава 6. Процесуальні строки [10]</p>	<p>Всі моменти строків та, доказів, їх поняття та види визначені в КАС України. Додаткової регламентації вони не потребують.</p>
<p>Розділ IV. Адміністративне провадження</p> <p>Стаття 45. Право на звернення до адміністративного органу</p> <p>Стаття 46. Форма заяви</p> <p>Стаття 47. Зміст заяви</p> <p>Стаття 48. Порядок подання заяви</p> <p>Стаття 49. Реєстрація заяви</p> <p>Стаття 50. Залишення заяви без руку</p> <p>Стаття 51. Надіслання заяви за належністю</p> <p>Стаття 52. Заяви, що не підлягають розгляду</p> <p>Стаття 53. Ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом</p> <p>Глава 2. Початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення</p> <p>Глава 4. Процедура проведення слухання у справі</p>	<p>Стаття 1. Звернення громадян</p> <p>Стаття 5. Вимоги до звернення</p> <p>Розділ II. Порядок розгляду звернень громадян</p> <p>Стаття 13. Діловодство щодо звернень громадян</p> <p>Стаття 7. Заборона відмови в прийнятті та розгляді звернення</p> <p>Стаття 8. Звернення, які не підлягають розгляду та вирішенню [21]</p>	<p>Всі питання про форми, зміст заяви, порядок її подання та відмова у прийнятті регулюється законом України «Про звернення громадян». Тому, Законопроект просто дублює. Починаючи з Глави 2, Законопроект знову ж таки визначає процесуальні моменти.</p>
<p>Розділ VI. Адміністративне оскарження</p> <p>Стаття 80. Право на адміністративне оскарження</p> <p>Стаття 81. Суб'єкт розгляду скарги</p> <p>Стаття 82. Строк подання скарги</p> <p>Стаття 83. Форма та зміст скарги</p> <p>Стаття 84. Порядок подання скарги</p> <p>Стаття 85. Початок адміністративного провадження за скаргою</p> <p>Стаття 86. Підготовка та перегляд справи за скаргою</p> <p>Стаття 87. Рішення за скаргою.</p>	<p>Розділ II. Порядок розгляду звернень громадян</p> <p>Стаття 16. Розгляд скарг громадян</p> <p>Стаття 17. Термін подання скарги</p> <p>Стаття 18. Права громадянина при розгляді заяви чи скарги</p> <p>Стаття 19. Обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг. [21]</p>	<p>Розділ VI. Адміністративне оскарження так само, як і Розділ IV зазначеного Законопроєкту окреслює та регулює питання визначені Законом України «Про звернення громадян». Прикладом можуть слугувати статті 81-87 зазначеного Законопроєкту, які регулюють порядок подання та розгляд скарги громадян. Але така форма звернення громадян, як скарга вже врегульована Розділом II Закону України «Про звернення громадян», тому у повторенні положень статей, згаданого вище чинного закону немає потреби, тим паче, що дане питання відноситься саме до його відання, а не до інститу-ту адміністративної процедури.</p>



Розділ V «Адміністративний акт» є дійсно важливим елементом для закріплення у новому Законопроекті. Але, як було доречно підмічено професором Ю.Д. Кунєвим, адміністративний акт штучно звужено до визначення «адміністративний акт – рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, яке спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та виконання обов'язків фізичною/юридичною особою (особами)». Тим самим професор називає дане визначення альтернативним у ряду вже наявних (як розтлумачених, так і не розтлумачених), таких як «акти місцевих державних адміністрацій індивідуальної дії» (Закон України «Про місцеві державні адміністрації»), «податкове повідомлення-рішення» (Податковий кодекс України), «рішення» (Митний кодекс України), «рішення суб'єкта владних повноважень» (КАС України).

«Якщо ж поняття «адміністративний акт» розглядати ширше (як робиться в закордонній практиці), то очевидно, до понять зі спорідненим змістом увійдуть такі поняття, як «правила», «порядок», «інструкція», «регуляторний акт» тощо» [6, с. 91].

Погоджуючись з необхідністю включення Розділу VI Адміністративне оскарження, Розділу VII Відкликання або визнання недійсним адміністративного акту до Законопроекту, необхідно зазначити, що структурно вони мають бути Главами єдиного Розділу «Адміністративний акт», а не відсильними нормами. Тому перш ніж закріплювати на законодавчому рівні будь-який термін та положення щодо нього, необхідно зрозуміти його сутність та етимологію, проаналізувати визначення та практику у країнах, які роками успішно реалізують та розвивають поняття «адміністративна процедура».

Розвиток адміністративно-процедурного законодавства в Україні обумовлений, перш за все, специфікою розвитку адміністративного права у радянський період. Діяльність органів державного управління на законодавчому рівні не регулювалась, адже органи державного управління мали керуватись насамперед критеріями політичної доцільності. Зрештою об'єктивної потреби в законодавчому регулюванні адміністративної процедури не було, адже в умовах суцільного одержавлення всіх сфер життя суспільства більшість питань вирішувались самостійно не враховуючи інтереси суспільства. Саме тому, внесення законодавчого акту «Про адміністративну процедуру» в українське законодавство, та звичайно, правильне формування норм цього закону (кодексу), повинно викоринити радянські засади адміністративного права, котрі відбиваються й досі в об'єктивній дійсності.

**Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** З огляду на вищевикладене можемо зробити наступні висновки. Була виявлена помилка серед науковців – ототожнення або підміна понять «адміністративна процедура», «адміністративний процес», «адміністративне провадження». Така ж помилка наявна й у законодавця та проілюстрована у статті 2 Законопроекту, де «адміністративна процедура – це *порядок адміністративного провадження* <...>», а «адміністративне провадження – це *сукупність процедурних дій* <...>». Було доведено через історичний та етимологічний підходи, що поняття «адміністративна процедура» не може ототожнюватися ні з поняттям «адміністративний процес», ні з поняттям «адміністративне провадження».

Крім того, на основі аналізу статей було доведено дублювання статей у Законопроект з КАС України та Закону України «Про звернення громадян».

Було з'ясовано, що публічна діяльність – це встановлений законодавством формальний шлях правової взаємодії двох суб'єктів, які виконують власні зобов'язання, що спрямовані на розгляд і забезпечення приватних та державних інтересів шляхом прийняття адміністративних актів у сфері публічного управління, а адміністративна процедура – це правовий стандарт організації публічно-адміністративної діяльності.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І.В. Бойко; уклад. І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловійова. Харків : Право, 2017. 132 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. *Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
3. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163-177. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2010\\_4\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_28) (дата звернення: 22.04.2019).
4. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
5. Щерба А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 20 с.
6. Кунєв Ю.Д., Баязітов Л.Р. Адміністративна процедура : загальна проблематизація праворозуміння та правозастосування. *Вісник Академії митної служби України*. 2015. № 2. С. 79-93. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup\\_2015\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2015_2_14) (дата звернення: 22.04.2019).
7. Адміністративний кодекс УСПП від 12 жовтня 1927 р. URL: [http://www.search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/KP270014.html](http://www.search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KP270014.html) (дата звернення: 22.04.2019).
8. Дюрягин І.Я. Право и управление : монографія. Москва : Юридическая литература, 1981. 168 с.
9. Кунєва З.Ю. Митні формальності: теорія і практика : монографія / за заг. наук. ред. З.Ю. Кунєва. Київ: «Видавничий дім «АртЕк», 2018. 216 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 22.04.2019).
11. Углик Н.М. Поняття та значення адміністративної процедури. *Університетські наукові записки*. 2008. № 4 (28). С. 226-228.
12. Филатова А.В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2010. 33 с.
13. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 32 с.
14. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8-14.
15. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 22.04.2019).
16. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21 грудня 2017 р. № 2258-VIII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2258-19> (дата звернення: 22.04.2019).
17. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 22.04.2019).
18. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. №4495-VI. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/page>. (дата звернення: 22.04.2019).
19. Адміністративно-процедурного кодексу України : Проект. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893) (дата звернення: 22.04.2019).
20. Про адміністративну процедуру : Законопроект. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307) (дата звернення: 22.04.2019).
21. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. №393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.